

第7次出入国管理政策懇談会「収容・送還に関する専門部会」報告書 「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」に対する意見（本文）

2020年6月30日
認定NPO法人難民支援協会

第7次出入国管理政策懇談会「収容・送還に関する専門部会（以下、「本専門部会」とする）」による報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言（以下、「本提言」とする）」のうち、当会が支援する難民申請者に大きくかかわる項目について、当会の意見を述べる。

1 (1) 本人の事情を適切に把握するための措置等

退去強制令書の発付から相当の時間が経過した場合について「退去強制令書の発付後に在留を特別に許可することが相当となるような新たな事情が生じた場合など、送還を拒むことについてやむを得ない事情があると認められる場合は、関係部門が連携し、従前の処分の変更を含め、適切な対応を行う（②）」とした点を評価する。難民認定手続きには平均2年半以上を要することから¹、難民申請を経験した者の中にこの規定に該当する者がいることが想定される。特に日本で生まれた難民申請者の子どもや幼い時に来日した難民申請者の子どもとその家族について、上記の「適切な対応」がとられることが望ましい。

1 (3) 退去強制令書が発付されたものの本邦から退去しない行為に対する罰則の創設

このような罰則の創設に強く反対する。難民申請者については、不法に入国・在留することを理由に刑罰を科してはならないことが、難民条約により明確に定められている²。難民申請者や日本で生まれ育った子どもなどを含め、日本で生活を送ることが認められるべき人にも退去強制令書が発付されることに問題があるのであり、それに従わないことを処罰することは、妥当性に欠けると考える。また、本提言では「送還を停止すべき難民認定申請者に（退去）義務が課されたり、罰則が科されたりすることがないことを明確に規定する」としているが、「送還を停止すべきでない」難民申請者の存在を前提としており、到底容認できない。

加えて、本専門部会においては、罰則の創設に伴い、弁護士や支援者、家族などが共犯とされるおそれが指摘されている（p.32）。当会を含む多くの支援団体が、退去強制令書を発付された外国人に対し、日々の生活や手続に関する支援、権利や地位の向上のための活動を行ってきた。退去強制令書を発付された者に対する罰則の創設により、支援者等が萎縮し、当事者の生活がより困難になることが予想される。また、これらの活動は、寄付や署名といった形で応援してくださる、さらに多くの市民の力によって成り立っている。退去強制令書を発付された者に対する罰則の創設は、日本社会に広がるこれらの理解や共感を踏みにじる行為であると考える。

¹ 一次審査と不服申立の平均処理期間は34.9か月（法務省「令和元年における難民認定者数等について」より）

² 難民条約第31条【避難国に不法にいる難民】1 締約国は、その生命又は自由が第1条の意味において脅威にさらされていた領域から直接来た難民であって許可なく当該締約国の領域に入国し又は許可なく当該締約国の領域内にいるものに対し、不法に入国し又は不法にいることを理由として刑罰を科してはならない。但し、当該難民が遅滞なく当局に出頭し、かつ、不法に入国し又は不法にいることの相当な理由を示すことを条件とする。

1（4）庇護を要する者を適切に保護しつつ、送還の回避を目的とする難民認定申請に対処するための運用上または法整備上の措置

- 「送還停止効に一定の例外を設ける」ことおよび「平成26年12月第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会における『難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）』の提言を踏まえた施策」の実施について

「送還停止効に一定の例外を設ける」こと（①）及び、「平成26年12月第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会における『難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）』の提言を踏まえた施策」の実施（③）については、概要で述べた通りである。

すなわち、「従前の難民不認定処分の基礎とされた判断に影響を及ぼすような事情のない再度の難民認定申請者」であるか否かに関わらず、すべての難民申請者について、送還停止効が適用されなければならない。また、送還の促進ではなく、「平成26年12月第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会における『難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）』」の提言を踏まえた施策」を含む、難民認定制度の改善が優先して行われなければならない。

なお、「送還停止効に一定の例外を設ける」際の要件について、議事録を見る限り、本専門部会では十分な議論が行われていない。その結果、「送還の回避を目的とする難民認定申請」という曖昧な表現が用いられている。難民申請者は日本における庇護を求めているのであり、「送還の回避を目的」としない難民申請は存在しない。送還停止効に例外を設けることは、難民申請者の命に関わる重大な決定であり、難民保護の理念の根幹をなすノン・ルフルマン原則に反する。それにも関わらず、すべての難民申請者に当てはまるような、不明瞭な基準しか示されていないことを強く懸念する。

- 再度の難民認定申請について

本提言では再度の難民申請について、「審査手続の合理化・効率化を検討する」とされた（②）。第三者によるチェックや、面接において全ての事情を述べることが困難であることへの配慮が盛り込まれた点は評価するが、再度の難民申請については、2015年以降、様々な制限的な措置が課されており³、これ以上の合理化・効率化は不要である。

むしろ行われるべきは、初回・再度の難民申請における手続的権利の保障である。例えば、諸外国ではインタビューへの代理人の同席や、面接の様子を録音・録画し、申請者にそのデータを共有するといった取り組みが行われている⁴。「初回申請の面接では、申請者が自らの全ての事情を当初から述べることが難しいこともあり得ることを考慮」するにあたっては、こうした実践が参考になると考える。

また、難民不認定理由の説明が不十分であることは、先の難民認定制度に関する専門部会でも指摘されている。優先されるべきは、これらの手続的権利の保障であり、間違っても再度の難民申請の合理化や効率化ではない。仮に再度の難民認定申請の「審査手続の合

³ 2015年以降の再度の難民認定申請に関する制度の変更および申請者数の推移については、難民支援協会「難民認定申請・再申請に関する制度の変遷」（2020）

<https://www.refugee.or.jp/jar/news/2020/06/30-0000.shtml> 参照。

⁴ 難民研究フォーラム「難民認定申請者に対する面接の実施方法について」（2019）

<https://refugeestudies.jp/wp/wp-content/uploads/2019/12/a118ace48df2f99d28b5d852ecc7f4a9.pdf>

理化・効率化」を検討するとしても、現在の難民不認定処分の通知の仕方では、政府が何を基礎として「従前の難民不認定処分」の判断を下したのか、申請者が知ることは不可能である。初回の不認定処分時に、判断理由が明確に説明されなければならない。

- まとめ

本提言が述べる「庇護を要する者を適切に保護」を実現するにあたっては、下記の施策が実行されるべきである。これらが実現されて、初めて送還停止効や送還の促進に関する議論が可能になると考える。

庇護の 枠組み	難民認定	対象：迫害のおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有する者 条約：難民条約
	補完的 保護	対象：重大な危害を被る現実の危険を有する者 条約：拷問等禁止条約、自由権規約、子どもの権利条約など
	人道配慮	対象：その他人道的な配慮を理由に在留を認めるべき者。日本人や在留外国人との婚姻、病気治療など
難民認定 制度の 改善点	<p>【難民認定制度に関する専門部会による提言】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保護対象の明確化による的確な庇護：「待避機会」としての在留許可を付与するための枠組みの創設（補完的保護）、「新しい形態の迫害」など。 ● 手続の明確化を通じた適正・迅速な難民認定：難民申請手続案内の充実、脆弱性が高い難民申請者への配慮など。 ● 認定判断の明確化を通じた透明性の向上：難民該当性の認定基準の明確化、不認定理由の記載の充実など。 ● 難民認定実務に携わる者の専門性の向上：UNHCRによる人材育成プログラムの充実、通訳人に対する研修過程の構築など。 <p>【その他の課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 手続保障：行政手続法の除外条項の撤廃、インタビューへの代理人の同席や録音・録画による透明性の確保など。 ● 空港における庇護アクセス：一時庇護上陸許可や仮滞在制度の要件の緩和や積極的な活用など。 ● 難民申請者の待遇：保護費の拡大、難民申請者の権利や法的地位の明文化など。 ● UNHCRの役割：監督責任の明文化、クオリティ・イニシアティブの実施など。 	
抜本的な 解決策	<ul style="list-style-type: none"> ● 難民保護法の制定 ● 難民保護を目的とする機関の設立 	

1 (5) その他送還を促進し、又は送還が困難な者に適切に対処するための措置

「国費送還の対象者の選定（③）」にあたっては、ノン・ルフルマン原則や裁判を受ける権利の遵守が法制度及び運用上、担保されなければならない。

2 (1) 収容期間の上限、収容についての司法による審査

「一定期間を超えて収容を継続する場合にはその要否を吟味する仕組みを設ける（①）」とした点を評価する。「検討する」に留まらず、早期に実施することが求められる。その際には、日本を含む152か国の支持により2018年に採択され、国連憲章の目的及び原則に基づく「安全で秩序ある正規移住のためのグローバル・コンパクト」でも述べられた、「収容は最後の手段としてのみ用いられるべき」との原則に基づき、どのような場合であれば収容が「要」とされるのか、明確な基準が定められなければならない。また、収容期間の上限の設定についても、諸外国を参考に引き続き議論が行われるべきである。

2 (2) 被収容者の処遇

様々な措置が検討されており、評価する。特に「各種情報入手の機会（⑤）」は、難民申請者が証拠を収集するために欠かせない措置であり、インターネットの利用を可能にするなど、早急な対策が望まれる。

2 (3) ア 仮放免の要件・基準、収容代替措置

● 仮放免制度について

仮放免の基準を明確化し、仮放免の不許可および取り消し処分時の理由を具体的に告知するとした点（①）は、仮放免制度の恣意的な運用の回避するための策として評価する。基準の明確化に当たっては、2015年9月18日付け通達の「傷病者はもとより、訴訟の提起・係属、難民認定申請中、旅券取得困難など送還に支障のある事情を有するために、送還の見込みが立たない者については、更なる仮放免の活用を図る⁵」が参考になると考える。

仮放免者については、就労が認められていないことや、国民健康保険に加入することができないといった様々な生活上の困難が指摘されている。仮放免を適切に運用するとともに、仮放免者が日本で生きていくことができるような、処遇や権利、支援制度に関する検討も行われるべきである。

⁵ 法務省入国管理局「退去強制令書により収容する者の仮放免措置に係る運用と動静監視について（通達）」（2015年9月18日）より。その他、仮放免に関する通達・指示の変遷は難民支援協会「被収容者の仮放免に関する主な行政文書の一覧」

https://www.refugee.or.jp/jar/postfile/201911_ProvisionalRelease.pdf 参照。

- 新たな収容代替措置について

「収容令書・退去強制令書の発付後から送還時まで収容することが原則とされる現在の制度を改め、仮放免とは別に、新たな収容代替措置」の導入を検討する（②）とした点を評価する。当会はなんみんフォーラム（FRJ）の加盟団体として2011年より収容代替措置事業に取り組んでおり、「新たな収容代替措置」の導入により、より多くの難民申請者が、不当な拘束から解かれることが期待されるからである。

今後、具体的な制度設計が行われると考えられるが、それに当たって、以下3点が特に考慮されるべきである。詳しくはなんみんフォーラム [「第7次出入国管理政策懇談会「収容・送還に関する専門部会」報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」に関する意見書」](#) を参照されたい。

- 収容代替措置の対象について：収容令書・退去強制令書が発付された者について、原則収容代替措置が適用され、収容は例外的な状況にのみ用いられるべきである。
- 行き過ぎた逃亡防止措置への懸念：これまでの収容代替措置において、逃亡事案は1件もない。罰則や条件といった締め付けではなく、適切な支援を行うことによって、逃亡を防ぐことができるるのである。
- ケースワークの重要性：収容代替措置の対象者が生活するにあたっては、コミュニティや支援団体、弁護士といった、周囲からのサポートが欠かせない。特に個人に特有のニーズを把握し対応するケースワークが果たす役割は大きく、その重要性を反映した制度設計が行われるべきである。

2 (3) イ 仮放免された者等による逃亡等の行為に対する罰則等の創設

「仮放免された者が定められた条件に違反して、逃亡し、又は正当な理由なく出頭しない行為に対する罰則の創設を検討する（①）」とされた。このような罰則の創設に強く反対する。議事録を見る限り、仮放免中の逃亡の原因が十分に分析されているとは言えず、罰則が必要とされる根拠は見当たらない。安易な罰則の導入ではなく、2 (1) や (3) アなどの措置を講じることによって、収容のあり方を適正化することが専決である。

また、罰則を創設することにより、万が一の逃亡を恐れて保証人を引き受ける者が減少し、仮放免のハードルが一層高くなることが想定される。長期収容をむしろ助長する措置であり、罰則の創設は行われるべきではない。

【おわりに】

日本に逃れた難民が、難民として認められ、人として当たり前の生活を、安心して送ることができる。これが当会が考える日本社会のあるべき姿である。難民申請者を送還の危機に晒す本提言は到底容認できるものではなく、今後の国会での法案審査や、来年4月の出入国在留管理基本計画において、方向性が改められることを強く期待する。

2021年は、日本が難民条約に加盟をしてから40年の節目の年である。そのような記念すべき年に、難民条約の理念に反する措置を導入することがないように、当会としても引き続き働きかけを続けていく。

以上